

# Buchbesprechungen

**Bettina C. Elles, Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers – Haushaltsbegleitgesetzgebung und Haushaltsgesetze. Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1996, 254 Seiten, 86,- DM.**

Art. 1 Abs. 3 GG bindet Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht. Zur Gesetzgebung zählt – unstreitig – auch die Haushaltsgesetzgebung. Eine Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers besteht deshalb in dem Umfang, in welchem die Grundrechte ihre Schutzfunktionen auch gegenüber dem Haushaltsgesetz und den Haushaltsbegleitgesetzen entfalten. Das Ob der Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers ist deshalb nicht

Die Öffentliche Verwaltung – Juli 1997 – Heft 13

weiter problematisch und folglich (eigentlich) auch nicht Gegenstand der hier zu besprechenden Dissertation von *Elles*. Behandelt wird vielmehr die Grundrechtsrelevanz der Haushaltsgesetzgebung, was als Titel den Inhalt der Arbeit präziser wiedergegeben hätte.

*Elles* beginnt ihre Darstellungen mit der Erörterung der rechtlichen Grundlagen des Haushaltsrechts (S. 16 ff.) und der Grundrechtsbindung (S. 35 ff.). Hier schließt sie sich der Auffassung an, daß aus den Grundrechten in gewissen Grenzen originäre Leistungsansprüche abgeleitet werden können (S. 53). Damit erfolgt die Weichenstellung für die grundsätzliche These der Verfasserin, daß die Haushaltsgesetzgebung in sehr viel stärkerem Maße grundrechtlichen Bindungen unterliegt, als dies bisher vielfach angenommen wird. Im einzelnen führt *Elles* dies für die Haushaltsbegleit- und Strukturgesetze (S. 56 ff.) und anschließend für das eigentliche Haushaltsgesetz (S. 132 ff.) aus. Insbesondere widmet sie sich der Frage, inwieweit das alleinige Ziel der Haushaltssanierung Grundrechtsbeeinträchtigungen rechtfertigt. *Elles* kommt zu dem Resultat, daß „erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigungen“ durch den Sanierungszweck alleine nicht gerechtfertigt werden können. „Rein haushaltsrechtliche Regelungen“ reichten zur Rechtfertigung von grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen nicht aus, erforderlich seien „zusätzliche Normziele“ (vgl. S. 241, These 5).

Diese Auffassung ist nicht zweifelsfrei. Ein ausgeglichener, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts rechnungstragender Haushalt wird vom Grundgesetz in Art. 109 Abs. 2 GG gefordert. „Zusätzliche Normziele“ lassen sich zudem für eine restriktive Haushaltsgesetzgebung leicht finden. Die von der Verfassung vorausgesetzten Institutionen wie etwa die Sozialversicherung müssen finanzierbar bleiben, somit ist im entsprechenden Kontext bei vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Einsparungen ein zusätzliches Normziel gegeben.

Insgesamt kommt der Arbeit von *Elles* das Verdienst zu, die Grundrechtsrelevanz der Haushaltsgesetzgebung deutlich herausgearbeitet zu haben. Es verbleibt jedoch auch nach der Lektüre der sprachlich und gedanklich ansprechenden Untersuchung Skepsis, ob sich aus den Grundrechten konkrete Maßstäbe für die Verteilung staatlicher Mittel gewinnen lassen.

Univ.-Prof. Dr. Gerrit Manssen, Greifswald

